З. А., Эльтекова
А. О. Ладный,
В. В. Гольберт,
В. А. Шарапов

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ, ОРИЕНТИРОВАННОЕ НА РЕЗУЛЬТАТ, В СФЕРЕ НАУКИ И ИННОВАЦИЙ

Реформирование бюджетного процесса в Российской Федерации, начатое в 2004 году с выходом Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 гг. (утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»), предполагает последовательное реформирование всех фаз бюджетного цикла, начиная с повышения качества бюджетного планирования, затем исполнения бюджета (управления процессом использования бюджетных средств), отчетности и аудита.

Большое значение в реформируемом бюджетном процессе имеет составление ежегодных Докладов о результатах и основных направлениях деятельности субъекта бюджетного планирования (далее Доклад, ДРОНД), подготовка которых предусмотрена указанной концепцией. Доклад как элемент системы бюджетирования, ориентированного на результат, увязывает проектировки бюджетных расходов на среднесрочный период с показателями, характеризующими достижение целей, задач и результатов деятельности субъекта бюджетного планирования, и является основополагающим звеном в реформировании бюджетного процесса.

Начало работ по формированию ДРОНД совпало с началом деятельности Роснауки (Положение о Федеральном агентстве по науке и инновациям утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 2004 г. № 281), поэтому становление структуры стратегических целей и тактических задач деятельности Роснауки в это время нашло свое отражение в структуре и формулировках системы стратегических целей и тактических задач Докладов, подготавливаемых за период 2004–2006 гг.

Процесс формирования системы стратегических целей и тактических задач деятельности Роснауки определяется рядом существенных моментов.

Прежде всего, приоритетные (стратегические) цели и тактические задачи деятельности Федерального агентства по науке и инновациям определяются положениями законодательных документов в сфере науки и инновации, к которым относятся Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу (утверждены Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 г.), Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике», Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной

политике 15 февраля 2006 г., № 1), Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года (утверждены письмом Правительства Российской Федерации 5 августа 2005 г., № 2473п-7), Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации (утверждены Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 21 мая 2006 г., Пр-843), а также стратегические цели Минобрнауки России.

Основным методологическим вопросом при формировании ДРОНД в сфере науки и инноваций является целевая структуризация деятельности Роснауки.

Стратегические цели деятельности Роснауки вытекают из стратегических целей Минобрнауки России, предусматривающих в 2007 г. и в среднесрочной перспективе до 2009 г.:

1. Создание условий для развития и эффективного использования научно-технического потенциала.

2. Создание условий для активизации инновационной деятельности.

Вклад Роснауки в достижение этих целей определяется областью ее компетенции и возложенными на нее функциями.

Федеральное агентство по науке и инновациям (далее – Роснаука) осуществляет функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Реализуя государственную политику, Роснаука:

– организует разработку прогнозов развития научной, научно-технической и инновационной сферы и рынков наукоемкой продукции и услуг в части фундаментальных и прикладных исследований в области естественных и гуманитарных наук, а также базовых технологий и новых материалов;
– размещает на конкурсной основе государственные заказы на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по приоритетным направлениям развития науки и для государственных нужд;
– оказывает государственную поддержку и финансирование инновационной и инвестиционной деятельности, коммерциализации технологий и реализации инновационных проектов;
– содействует развитию и поддерживает на современном уровне материально-техническую и информационную базы научных организаций и высших учебных заведений.

Вторым существенным моментом в построении структуры целей деятельности Роснауки является традиционно развитый программно-целевой метод решения проблем в сфере науки и инноваций.

Свою деятельность Роснаука осуществляет в основном через реализацию федеральных целевых научно-технических и инновационных программ (ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007−2012 годы», ФЦП «Мировой океан», ФЦП «Национальная технологическая база на 2007–2011 годы») и формирование планируемых программ (проекты ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в

Российской Федерации» на 2008–2010 годы, ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2008–2012 годы, ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года»).

Основными задачами Роснауки при выполнении возложенных на нее функций являются эффективное использование финансовых средств, выделяемых из бюджета на функционирование и развитие национального научно-технического комплекса («бюджетирование, ориентированное на результат»), обеспечение условий непрерывности и сбалансированности процесса создания инноваций от стадии фундаментальных исследований до их рыночной реализации, а также формирование и поддержка адекватной среды (включая государственные научные центры, федеральные центры коллективного пользования, национальную исследовательскую компьютерную сеть, ведущие научные школы, уникальные научные стенды и установки и пр.) для осуществления в стране научной и инновационной деятельности.

Результаты деятельности Роснауки являются следствием решения ею вышеперечисленных задач в установленной сфере компетенции.

Конкретное наполнение целевой структуризации деятельности ориентировано на реализацию мероприятий федеральных целевых программ и непрограммную деятельность Агентства, включая обеспечение деятельности подведомственных организаций и международное сотрудничество. Доклад, формируемый на трехлетний период, учитывает также новые федеральные целевые программы, находящиеся в стадии разработки или согласования.

В таблице 1 приводится структура стратегических целей Докладов о результатах и основных направлениях деятельности Роснауки как субъекта бюджетного планирования в сфере науки и инноваций за прошедший трехлетний период.

Система целей Роснауки как субъекта бюджетного планирования, как показывает трехлетний цикл формирования Докладов, достаточно устойчива. Она очерчивает область компетенции Роснауки, основным содержанием которой является государственная поддержка научной, научно-технической и инновационной деятельности по приоритетным направлениям развития науки и техники и поддержка эффективной деятельности подведомственных организаций.

Таблица 1

Формулировки стратегических целей деятельности Роснауки как субъекта бюджетного планирования в сфере науки и инноваций

ДРОНД на 2006–2008 гг.	**ДРОНД на 2007–2009 гг.**	**ДРОНД на 2008–2010 гг.**
Цель 1 Поддержание и развитие среды генерации знаний и осуществление проблемно-ориентированных поисковых исследований фундаментального характера и при-	Цель 1 Государственная поддержка проведения проблемно-ориентированных поисковых исследований и создания научно-технического задела,	Цель 1 Государственная поддержка проведения проблемно-ориентированных поисковых исследований и создания научно-технического заде-

кладных исследований мирового уровня в широком диапазоне предметных областей как базы для выбора и реализации крупномасштабных технологических инновационных проектов и развитие кадрового потенциала научно-технического комплекса.	а также формирования устойчивого кадрового потенциала научно-технического комплекса.	технического задела, а также создание условий для формирования эффективного кадрового потенциала научно-технического комплекса.
Цель 2 Создание конкурентоспособных на внутреннем и мировом рынках технологий, соответствующих или превосходящих мировой уровень, имеющих высокий коммерческий потенциал или способствующих повышению безопасности страны.	Цель 2 Создание системы формирования технологических заделов устойчивого развития и повышения конкурентоспособности экономики и безопасности страны.	Цель 2 Создание системы формирования технологических заделов устойчивого развития и повышения конкурентоспособности экономики и безопасности страны.
Цель 3 Разработка и практическая реализация организационно-экономических механизмов концентрации ресурсов государства и предпринимательства на коммерциализации и распространении (тиражировании) перспективных отечественных технологий.	Цель 3 Содействие созданию элементов организационно-экономических механизмов концентрации ресурсов государства и предпринимательства на коммерциализации и распространении (тиражировании) перспективных отечественных технологий.	Цель 3 Содействие созданию элементов организационно-экономических механизмов концентрации ресурсов государства и предпринимательства на коммерциализации и распространении (тиражировании) перспективных отечественных технологий.
	Цель 4 Содействие развитию инновационной инфраструктуры.	Цель 4 Содействие развитию инновационной инфраструктуры.
Цель 5 Разработка и практическая реализация организационно-экономических механизмов повышения эффективности деятельности подведомственных организаций и управления федеральным имуществом в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.	Цель 5 Создание механизмов устойчивого развития подведомственных организаций в сфере научной, научно-технической и инновационной деятельности.	Цель 5 Создание условий для эффективной деятельности и развития подведомственных организаций.

Отметим, что из таблицы хорошо видно, что полностью сохраняется преемственность целей деятельности Агентства. Что касается четвертой цели – «Содействие развитию инновационной инфраструктуры», то в Докладе на период 2006−2008 гг. она была представлена в виде задачи «Создание технологической и инновационной инфраструктур, в том числе за счет обеспечения научных организаций необходимым научным оборудованием и информационными ресурсами, содействие интеграции науки и образования», входившей в цель 2. Именно эта задача проявилась как одна из важнейших и актуальных целей деятельности в сфере государственного управления развитием научно-технического комплекса (включая вопросы размещения), в силу чего была выделена как одна из стратегических целей деятельности Федерального агентства по науке и инновациям.

Анализ формулировок целей показывает, что с каждым циклом формирования Доклада удается более четко соотнести формулировки с целями деятельности именно самого Агентства как органа государственного управления (а не с целями и результатами функционирования объекта управления – научно-технического комплекса). Это проявляется, в частности, в отходе от использования термина «разработка…» (ДРОНД на 2006−2008 гг.), не соответствующего функциям государственного управления, и в применении терминов «государственная поддержка…», «содействие созданию…», «создание условий…» (ДРОНД на 2008−2010 гг.).

В соответствии с концепцией бюджетирования, ориентированного на результат, на следующей стадии планирования деятельности Роснауки как субъекта бюджетного планирования производится выбор конкретных путей, средств и методов достижения стратегических целей, идентифицируемых в виде тактических задач.

Формирование совокупности тактических задач Роснауки опирается на значительные проработки планирования деятельности в сфере науки и инноваций, выполненные при подготовке федеральных целевых программ «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007−2012 годы», «Мировой океан», «Национальная технологическая база на 2007−2011 годы», «Жилище» на 2002−2010 гг., проект ФЦП «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации» на 2008−2010 годы, проект ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2008−2012 годы, проект ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период до 2015 года».

На основании содержания конкретных путей достижения для каждой цели в Докладах определяются: содержание задач, решение которых обеспечивает достижение поставленных в Докладе целей Роснауки как субъекта бюджетного планирования, и показатели, характеризующие степень достижения целей.

Результат структуризации и взаимосвязи стратегических целей, решаемых задач и основных целевых показателей (индикаторов) иллюстрируется на примере ДРОНД на период 2008−2010 гг.

Структура целей ДРОНД Роснауки на период 2008−2010 гг.

Цель 1 «Государственная поддержка проведения проблемно-ориентированных поисковых исследований и создания научно-технического задела, а также создание условий для формирования эффективного кадрового потенциала научно-технического комплекса» достигается через решение следующих задач:

– организация разработки средне- и долгосрочного прогноза развития научно-технической сферы;
– содействие проведению проблемно-ориентированных поисковых исследований и созданию научно-технического задела;
– содействие развитию интеграционных процессов в научно-технических, образовательных и инновационных сферах;
– содействие развитию интеграционных процессов в научно-технической, образовательной и инновационной сферах, создание условий для формирования эффективного кадрового потенциала научно-технического комплекса;
– поддержка использования уникальных элементов научной инфраструктуры (стендов, установок обсерваторий и т.д.) для проведения исследований.

Основные показатели, характеризующие уровень достижения цели 1:

1.1. Доля завершенных проектов научно-исследовательских работ, перешедших в стадию опытно-конструкторских работ с целью разработки конкурентоспособных технологий для последующей коммерциализации, %.

1.2. Число патентов (в том числе международных) на результаты интеллектуальной деятельности, полученные в рамках выполнения проектов проблемно-ориентированных поисковых исследований, ед.

1.3. Число диссертаций на соискание ученых степеней, защищенных в рамках выполнения проектов проблемно-ориентированных поисковых исследований, ед.

Цель 2 «Создание системы формирования технологических заделов устойчивого развития и повышения конкурентоспособности экономики и безопасности страны» обеспечивается через решение следующих задач:

– создание конкурентоспособных на внутреннем и мировом рынках технологий, соответствующих мировому уровню или превосходящих его;
– создание механизмов государственной поддержки проведения опытно-конструкторских и опытно-технологических работ совместно с иностранными научными организациями или по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом.

Основные показатели, характеризующие уровень достижения цели 2:

2.1. Число разработанных технологий, соответствующих мировому уровню либо превосходящих его, ед.

2.2. Доля завершенных проектов, перешедших в стадию коммерциализации, %.

2.3. Число патентов (в том числе международных) на результаты интеллектуальной деятельности, ед.

Цель 3 «Разработка и практическая реализация элементов организационно-экономических механизмов концентрации ресурсов государства и предпринимательства на коммерциализации и распространении (тиражировании) перспективных отечественных технологий» достигается через решение следующих задач:

– разработка элементов эффективных механизмов реализации важнейших инновационных проектов государственного значения по приоритетным направлениям (ВИП-проектов);
– разработка элементов эффективных механизмов реализации инновационных проектов по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом, на основе долевого участия государства и бизнеса.

Основные показатели, характеризующие уровень достижения цели 3:

3.1. Число внедренных в экономику передовых технологий в рамках важнейших инновационных проектов государственного значения (ВИП-проектов), ед.

3.2. Число патентов (в том числе международных) на результаты интеллектуальной деятельности, полученные в рамках выполнения инновационных проектов, ед.

3.3. Объем новой и усовершенствованной высокотехнологичной продукции, произведенной в результате реализации инновационных проектов, млрд руб.

3.4. Объем экспорта новой и усовершенствованной высокотехнологичной продукции, произведенной в результате реализации инновационных проектов, млрд руб.

3.5. Число новых рабочих мест, созданных в рамках реализации инновационных проектов, для высококвалифицированных работников, тыс.

Цель 4 «Содействие развитию инновационной инфраструктуры» обеспечивается через решение следующих задач:

– содействие развитию информационной инфраструктуры хранения и передачи новых знаний;
– содействие развитию сети центров коллективного пользования научным оборудованием;
– содействие развитию системы демонстрации новых достижений и трансфера передового опыта по проблемам развития науки и инноваций;
– содействие созданию инфраструктуры национальной нанотехнологической сети (ННС).

Основные показатели, характеризующие уровень достижения цели 4:

4.1. Число организаций-пользователей научным оборудованием сети центров, ед.

4.2. Число объектов научно-технической продукции, услуг, технологий и инновационных проектов, представленных в рамках мероприятий, связанных с демонстрацией передовых результатов российских исследований и разработок, ед.

Цель 5 «Создание условий для эффективной деятельности и развития подведомственных организаций» в виде задач не конкретизировалась.

Основные показатели, характеризующие уровень достижения цели 5:

5.1. Объем бюджетного финансирования подведомственных организаций, млн руб.

5.2. Число подведомственных организаций, ед.

5.3. Число финансируемых проектов оснащения научных организаций материально-технической базой для исследований и разработок, соответствующей либо превосходящей мировой уровень, ед.

5.4. Число созданных и сохраненных рабочих мест для высококвалифицированных работников в подведомственных учреждениях, тыс. ед.

Рассмотрим, как решался в анализируемый трехлетний период вопрос соотношения госбюджетного финансирования стратегических целей Роснауки на примере Доклада на период 2007−2009 гг. (табл. 2).

Таблица 2

Соотношение финансирования стратегических целей Роснауки как субъекта бюджетного планирования (ДРОНД на 2007–2009 годы)

	2007 г.	**2008 г.**	**2009 г.**
Цель 1	26.30%	28.19%	26.63%
Цель 2	46.77%	43.41%	44.83%
Цель 3	7.85%	8.07%	7.52%
Цель 4	9.25%	10.48%	10.41%
Цель 5	7.91%	7.93%	8.92%
Итого бюджетных расходов*	98.08%	98.09%	98.31%

* *Доля бюджетного финансирования в размере менее 2% предназначена на содержание центрального аппарата Роснауки и отдельные мероприятия.*

Пропорции распределения госбюджетного финансирования по совокупности целей на трехлетний период достаточно устойчивы.

Заметно выделяется финансирование цели 2, составляющее почти половину бюджета Роснауки. Основной объем госбюджетного финансирования в достижении цели 2 направлен на создание конкурентоспособных на внутреннем и мировом рынках технологий, соответствующих мировому уровню или превосходящих его, и составляет 35.56% от общего бюджета Роснауки на 2007 год. Решение этой задачи достигается путем осуществления комплексных проектов, в том числе разработки конкурентоспособных технологий, предназначенных для последующей коммерциализации, в областях:

– живые системы;
– индустрия наносистем и материалов;
– информационно-телекоммуникационные системы;
– рациональное природопользование;
– энергетика и энергосбережение.

Наибольшей поддержкой пользуется приоритетное направление «Индустрия наносистем и материалов», на разработку технологий в рамках которого выделено 10.10% средств федерального бюджета Роснауки.

Для оценки решения задачи «Создание конкурентоспособных на внутреннем и мировом рынках технологий, соответствующих мировому уровню или превосходящих его» определен ряд конкретных показателей и их планируемых значений, который приведен в таблице 3.

Таблица 3

Показатели, характеризующие решение задачи «Создание конкурентоспособных на внутреннем и мировом рынках технологий, соответствующих мировому уровню или превосходящих его»

Показатели	Ед. изм.	2007 г. план	2008 г. план	2009 г. план	Цель	Год достижения цели
Число разработанных технологий, соответствующих мировому уровню либо превосходящих его,	ед.	4	12	17	30	2012
в том числе: – технологии живых систем	ед.	1	3	4	8	2012
– индустрия наносистем и материалы	ед.	2	5	7	12	2012
– информационно-телекоммуникационные системы	ед.	0	1	2	3	2012
– рациональное природопользование	ед.	0	1	1	2	2012
– энергетика и энергосбережение	ед.	1	2	3	5	2012
Доля завершенных проектов, перешедших в стадию коммерциализации,	%	–	–	20	50	2012
в том числе: – технологии живых систем	%	–	–	20	50	2012
– индустрия наносистем и материалы	%	–	–	20	50	2012
– информационно-телекоммуникационные системы	%	–	–	20	50	2012
– рациональное природопользование	%	–	–	20	50	2012
– энергетика и энергосбережение	%	–	–	20	50	2012
Число патентов (в том числе международных) на результаты интеллектуальной деятельности,	ед.	0	35	8	38	2012
в том числе: – технологии живых систем	ед.	–	9	2	10	2012
– индустрия наносистем и материалы	ед.	–	14	3	15	2012
– информационно-телекоммуникационные системы	ед.	–	3	1	3	2012
– рациональное природопользование	ед.	–	3	1	3	2012
– энергетика и энергосбережение	ед.	–	6	1	7	2012

Подводя итоги трехлетней методологической и практической работы по формированию ежегодных Докладов о результатах и основных направлениях деятельности Федерального агентства по науке и инновациям как субъекта бюджетного планирования, можно сделать ряд выводов:

1. Схема бюджетного планирования на основе программно-целевого метода прошла практическую апробацию в системе управления Роснауки и показала ее адекватность сложившимся традиционным программно-целевым подходам в сфере науки и инноваций.

2. Необходима разработка методологии планирования бюджетных расходов Агентства на основе анализа уточненных показателей результативности деятельности субъекта бюджетного планирования в сфере науки и инноваций в контексте целей инновационного развития страны и технологической модернизации российской экономики.

3. Необходимо четко регламентировать технологию процесса формирования доклада субъекта бюджетного планирования о результатах и основных направлениях деятельности в сфере науки и инноваций на основе выявления реальных возможностей информационного обеспечения этого процесса, позволяющего качественными и количественными методами контролировать степень достижения стратегических целей и решения тактических задач деятельности субъекта бюджетного планирования, определения функций участников, а также необходимых организационных форм.